A

Majlis Bandaraya Alor Setar lwn Lee Lai Tee dan lain-lain

B

MAHKAMAH RAYUAN (PUTRAJAYA) — RAYUAN SIVIL NO K-01(A)-240–05 TAHUN 2021
YAACOB MD SAM, RAVINTHRAN DAN MOHD NAZLAN HHMR
27 NOVEMBER 2023

C

Undang-Undang Pentadbiran — Semakan kehakiman — Permohonan — Majlis Bandaraya Alor Setar ('MBAS') menolak permohonan kebenaran merancang, membatalkan lesen perniagaan dan mengarahkan responden-responden memulihkan premis mereka kepada keadaan asal — Mahkamah Tinggi membenarkan permohonan semakan kehakiman terhadap keputusan MBAS — Sama ada hakim Mahkamah Tinggi tersalah arah apabila membuat dapatan bahawa tindakan MBAS yang mengarahkan responden-responden mendapatkan kebenaran merancang adalah tidak mengikut undang-undang, tidak munasabah dan tidak mengikut prosedur — Sama ada hakim Mahkamah Tinggi terkhilaf apabila membenarkan permohonan semakan kehakiman atas alasan responden-responden mempunyai 'legitimate expectation' — Sama ada responden-responden dinafikan hak untuk didengar — Sama ada keputusan MBAS tergolong dalam 'illegality', 'irrationality', 'procedural impropriety', dan 'proportionality' — Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 ss 2, 19, 21, 23 & 27(2)(a)

D

E

F

Perayu merupakan pihak berkuasa tempatan bagi Bandar Alor Setar, Kedah manakala responden-responden adalah pengusaha sebuah pusat jagaan orang tua yang terletak di Taman Kekwa di dalam daerah tersebut. Responden-responden berhasrat ingin membuat pengubahsuaian bagi dua unit kediaman untuk dijadikan pusat jagaan dan tempat perkhidmatan fisioterapi untuk orang-orang tua namun perayu telah menolak permohonan mereka untuk kebenaran merancang ke atas premis tersebut. Selain itu, perayu juga telah mengeluarkan notis untuk membatalkan lesen perniagaan responden-responden. Notis tersebut, antara lain, menghendaki responden-responden untuk menghentikan operasi dan menurunkan papan iklan di premis tersebut. Alasan-alasan bagi pembatalan lesen perniagaan dan lesen iklan tersebut ('pembatalan tersebut') ialah kerana responden-responden telah melanggar syarat lesen iaitu menyebabkan kacauganggu dan wujudnya bantahan daripada orang awam berkenaan pembukaan premis tersebut. Perayu kemudiannya telah menyerahkan Borang D di bawah s 27(2)(a) Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976 ('Akta 172') kepada responden-responden yang menghendaki responden-responden untuk memulihkan premis tersebut kepada keadaan asal. Tidak berpuas hati dengan keputusan perayu, responden-responden telah memfailkan permohonan semakan kehakiman atas alasan, antara lain, bahawa perayu tidak memberikan alasan bagi

G

H

I

pembatalan tersebut dan tiada pendengaran diadakan oleh perayu untuk memberi peluang kepada responden-responden untuk memahami kesilapan dan/atau ketidakpatuhan mereka dan membela diri. Mahkamah Tinggi membuat keputusan yang memihak kepada responden-responden, oleh itu, rayuan semasa oleh perayu. Perayu berhujah bahawa: (a) Yang Arif Hakim Mahkamah Tinggi telah tersalah arah di bawah undang-undang apabila menimbangkan dan mempersoalkan isu keperluan kebenaran merancang dan penolakan kebenaran merancang oleh perayu dalam membenarkan permohonan semakan kehakiman tersebut; dan (b) Yang Arif Hakim Mahkamah Tinggi khilaf dari segi undang-undang dan/atau fakta apabila membenarkan permohonan semakan kehakiman tersebut atas alasan responden-responden mempunyai 'legitimate expectation' untuk lesen perniagaan mereka tidak dibatalkan atau berhak untuk diperbaharui.

Diputuskan, membenarkan rayuan perayu dengan kos sebanyak RM30,000 di sini dan di bawah, dan mengenepikan perintah Mahkamah Tinggi:

(1) Seksyen 19 Akta 172 melarang mana-mana orang daripada menjalankan apa-apa kemajuan yang melibatkan perubahan penggunaan bangunan tanpa terlebih dahulu memohon kebenaran merancang daripada pihak berkuasa tempatan. Seksyen 21 Akta 172 pula memperuntukkan kaedah bagi membuat permohonan merancang. Berdasarkan definisi di bawah s 2 Akta 172, adalah jelas bahawa apa-apa perubahan material atas kegunaan tanah atau premis bangunan, seperti dalam kes ini, adalah termasuk dalam maksud kemajuan. Berdasarkan fakta, responden-responden mempunyai pengetahuan tentang keperluan untuk mereka mendapatkan kebenaran merancang tersebut, malahan, mereka telah membuat permohonan tersebut tetapi permohonan tersebut telah ditolak oleh perayu. Namun, responden-responden tidak membuat apa-apa rayuan di bawah s 23 Akta 172 kepada Lembaga Rayuan terhadap keputusan perayu tersebut. Berdasarkan alasan-alasan di atas, mahkamah mendapati bahawa Yang Arif Hakim Mahkamah Tinggi telah tersalah arah yang menjurus kepada satu salah arahan dari segi undang-undang apabila membuat dapatan bahawa tindakan perayu yang mengarahkan responden-responden mendapatkan kebenaran merancang adalah tidak mengikut undang-undang, tidak munasabah dan tidak mengikut prosedur. Jelasnya dapatan tersebut bertentangan dengan keterangan dan undang-undang. Oleh itu mahkamah bersetuju bahawa hujahan perayu mempunyai merit dalam isu ini (lihat perenggan 30–36).

(2) Tindakan dan keputusan perayu membatalkan lesen perniagaan dan iklan responden-responden dan arahan untuk responden-responden mengembalikan premis kepada bentuk yang asal adalah dibuat setelah aktiviti perniagaan responden-responden masih mendatangkan kacauganggu dan bantahan oleh penduduk Taman Kekwa.

Responden-responden telah diberikan secukup masa untuk mematuhi keperluan undang-undang tetapi masalah kacauganggu masih berterusan sehingga pada 13 September 2019. Dengan kegagalan mendapatkan kebenaran merancang, menukar kegunaan premis tersebut dan kacauganggu berterusan yang masih berlaku, mahkamah berpendapat perayu mempunyai budibicara mutlak untuk membatalkan lesen perniagaan dan iklan responden-responden. Tindakan perayu tersebut bukan dilakukan secara drastik atau wewenang. Undang-undang tidak memperuntukkan hak untuk didengar diberikan kepada pemegang lesen perniagaan sebelum keputusan membatalkan lesen perniagaan dilakukan oleh pihak berkuasa pelesenan kerajaan tempatan. Kuasa tersebut boleh dijalankan sama ada semasa lesen perniagaan masih sah laku atau semasa permohonan pembaharuan lesen perniagaan dan iklan. Mengadakan atau menambah sesuatu tatacara substantif yang tidak diwujudkan di bawah undang-undang adalah satu salah arah yang serius yang mewajarkan campur tangan Mahkamah Rayuan terhadap keputusan Yang Arif Hakim Mahkamah Tinggi tersebut (lihat perenggan 41–42).

(3) 'Legitimate expectation' tidak terpakai kepada responden-responden kerana sejak dari awal lagi mereka telah gagal mematuhi undang-undang dan mereka mempunyai pengetahuan penuh terhadap ketidakpatuhan tersebut. Responden-responden tidak boleh mengatakan mereka berhak meneruskan aktiviti perniagaan dan mendapatkan pembaharuan lesen perniagaan untuk aktiviti perniagaan yang tidak sah dilakukan di premis tersebut. Pentadbiran dan perjalanan undang-undang dalam kawasan pihak berkuasa tempatan akan menjadi huru hara jika ini dibenarkan tanpa dibendung dengan efektif oleh pihak berkuasa tempatan lebih-lebih lagi aktiviti menggunakan rumah kediaman yang terdapat kejiranan sebagai pusat perniagaan seperti yang dijalankan oleh responden-responden tersebut (lihat perenggan 42).

(4) Prinsip undang-undang adalah mantap mengenai alasan-alasan permohonan semakan kehakiman iaitu 'illegality', 'irrationality', 'procedural impropriety', dan 'proportionality' sebagai alasan-alasan yang membolehkan sesuatu permohonan semakan kehakiman dibenarkan. Mahkamah mendapati keputusan oleh perayu tidak tergolong dalam mana-mana alasan tersebut untuk suatu semakan kehakiman dibenarkan (lihat perenggan 43).

[English summary

The appellant was the local authority for the town of Alor Setar, Kedah while the respondents were the operators of an elderly care center located in Taman Kekwa in the said district. The respondents wanted to make renovations for two residential units to be used as a care center and a place for physiotherapy services for the elderly, but the appellant had rejected their application for planning permission for the premises. In addition, the appellant had also issued

a notice to cancel the business license of the respondents. Among other things, the notice required the respondents to stop operations and take down the advertisement on the premises. The reasons for the cancellation of the business license and advertisement license ('the said cancellation') were because the respondents had violated the conditions of the licenses, ie causing nuisance and the existence of objections from the public regarding the opening of the premises. The appellant then issued Form D under s 27(2)(a) of the Town and Country Planning Act 1976 ('Act 172') to the respondents requiring the respondents to restore the premises to their original condition. Dissatisfied with the appellant's decision, the respondents had filed an application for judicial review on the grounds, among other things, that the appellant did not provide a reason for the said cancellation and no hearing was held by the appellant to give the respondents an opportunity to understand their mistakes and/or non-compliance and defend self. The High Court ruled in favor of the respondents, hence, the present appeal by the appellant. The appellant argued that: (a) the learned High Court judge erred in law when considering and questioning the issue of planning permission requirements and the refusal of planning permission by the appellant in allowing the judicial review application; and (b) the learned High Court judge erred in law and/or fact when allowing the judicial review application on the grounds that the respondents had a 'legitimate expectation' that their business license would not be revoked or entitled to be renewed.

Held, allowing the appellant's appeal with costs of RM30,000 here and below, and setting aside the order of the High Court:

(1) Section 19 of Act 172 prohibited any person from carrying out any development involving a change in the use of a building without first applying for planning permission from the local authority. Section 21 of Act 172 provided for the method to apply for planning permission. Based on the definition under s 2 of Act 172, it was clear that any material change in the use of land or building premises, as in this case, was included in the meaning of development. Based on the facts, the respondents had knowledge of the need for them to obtain the planning permission, in fact, they had made the application, but the application had been rejected by the appellant. However, the respondents did not make any appeal under s 23 of Act 172 to the Appeal Board against the decision of the appellant. Based on the above reasons, the court found that the learned High Court judge had misdirected himself leading to a misdirection in terms of the law when he made a finding that the appellant's action in instructing the respondents to obtain planning permission was not in accordance with the law, unreasonable and not in accordance with procedure. It was clear that the findings were contrary to the evidence and the law. The court therefore agreed that the appellant's argument had merit on this issue (see paras 30–36).

(2) The appellant's action and decision to cancel the respondents' business and advertisement licenses and the instructions for the respondents to return the premises to their original condition was made after the respondents' business activities still caused nuisance and objections by the residents of Taman Kekwa. The respondents were given enough time to comply with the legal requirements, but the nuisance continued until 13 September 2019. With the failure to obtain planning permission, changing the use of the premises and the ongoing nuisance, the court held that the appellant had absolute discretion to cancel the business and advertisements licenses of the respondents. The appellant's actions were not done in a drastic or authoritative manner. The law did not provide for the right to be heard to be given to the business license holder before the decision to revoke the business license was made by the local government licensing authority. The power could be exercised either while the business license was still valid or during the application for the renewal of the business and advertisement licenses. Establishing or adding a substantive procedure that was not established under the law was a serious misdirection that justified the intervention of the Court of Appeal against the decision of the learned High Court judge (see paras 41–42).

(3) 'Legitimate expectation' was not applicable to the respondents because from the beginning they had failed to comply with the law, and they had full knowledge of the non-compliance. The respondents could not say that they had the right to continue business activities and obtain renewal of business licenses for illegal business activities carried out on the premises. The administration and the course of law in the local authority area would be chaotic if this was allowed without being effectively curbed by the local authority, especially the activities of using residential houses in the neighborhood as business centers as carried out by the respondents (see para 42).

(4) The legal principles were well-established regarding the grounds for judicial review applications, namely 'illegality', 'irrationality', 'procedural impropriety', and 'proportionality' as the grounds to allow judicial review application. The court found that the decision by the appellant did not belong to any of those grounds for a judicial review application to be allowed (see para 43).]

Kes-kes yang dirujuk

Ang Sue Khoon v Majlis Bandaraya Pulau Pinang [2016] 11 MLJ 516 (dirujuk)
Leong Pui Kun v Lembaga Jurutera Malaysia [2001] MLJU 757, MT (dirujuk)
Majlis Bandaraya Pulau Pinang v Datin Noorzaina binti Mat Zain & Anor [2019] MLJU 46; [2019] 4 CLJ 36, MR (dirujuk)
Mayland Valiant Sdn Bhd v Majlis Perbandaran Subang Jaya [2018] 4 MLJ 685, MR (dirujuk)

Ngiam Geok Mooi v Pacific World Destination East Sdn Bhd [2016] MLJU 85, MR (dirujuk)
R Rama Chandran v The Industrial Court of Malaysia & Anor [1997] 1 MLJ 145, MP (dirujuk)
Sykt Bekerjasama-Sama Serbaguna Sungai Gelugor Dengan Tanggungan Bhd v Majlis Perbandaran Pulau Pinang [1996] 2 MLJ 697, MR (dirujuk)

Undang-undang yang dirujuk

Akta Kerajaan Tempatan 1976 ss 80, 101(v), 107
Akta Perancang Bandar dan Desa 1976 ss 2, 19, 19(1), 21, 22, 23, 25, 27(2)(a), 28
Undang-Undang Kecil Pelesenan Tred, Perniagaan dan Perindustrian (Majlis Bandaraya Alor Setar) 2010 Undang-Undang Kecil 7, 8, 9, 14, 23, 25

Rayuan daripada: Permohonan Semakan Kehakiman No KA-25–13 Tahun 2019 (Mahkamah Tinggi, Alor Setar)

Kanesh Sundrum (Nurul Jannah Zakariah bersamanya) (Kanesh Sundrum & Co) bagi pihak perayu.
Ronald Lee Chun Lung (Ooi Shi Pin bersamanya) (P Ravee & Co) bagi pihak responden.

Yaacob Md Sam HMR:

PENGENALAN

[1] Rayuan ini dibawa oleh perayu iaitu Majlis Bandaraya Alor Setar terhadap keputusan Yang Arif Hakim Mahkamah Tinggi Malaya di Alor Setar, Kedah yang telah membenarkan permohonan semakan kehakiman oleh responden-responden.

[2] Setelah mendengar dan menimbangkan hujahan lisan serta hujahan bertulis pihak-pihak, kami sebulat suara telah membenarkan rayuan perayu.

[3] Kami perincikan di bawah ini alasan-alasan mengapa kami membenarkan rayuan oleh perayu tersebut.

LATAR BELAKANG KES

[4] Responden pertama ('Lee Lai Tee') dan responden kedua ('Lee Siew Hong'), ialah warganegara Malaysia dan kedua-duanya mempunyai alamat kediaman yang sama di No 81, Taman Kekwa, Fasa 2, Jalan Kuala Kedah, 06600 Alor Setar, Kedah.

[5] Responden ketiga (Tee Nursing Care Center Sdn Bhd) ialah sebuah

A syarikat sendirian yang diperbadankan di Malaysia dan mempunyai alamat berdaftar di No 7c, Pusat Perniagaan Shahab Utama, Susuran Senangin, Lebuhraya Sultanah Bahiyah, Alor Setar, Kedah dan alamat perniagaan di No 88Q, Taman Kekwa Fasa 5, Jalan Kekwa 10, Jalan Kuala Kedah, Alor Setar, Kedah.

B

[6] Perayu (Majlis Bandaraya Alor Setar) ialah pihak berkuasa tempatan untuk Bandar Alor Setar, Negeri Kedah ditubuhkan di bawah Akta Kerajaan Tempatan 1976.

C

[7] Pada sekitar tahun 2015, responden-responden telah memulakan perniagaan komersil pusat jagaan orang tua Tee Nursing Care Center Sdn Bhd di Geran Mukim No 31562, Lot 70285, Bandar Alor Setar, Kedah.

D **[8]** Pusat jagaan tersebut kemudian telah berkembang ke Geran Mukim No 31561, Lot 70284, Bandar Alor Setar, Kedah. Kedua-dua lot tersebut yang masing-masingnya ialah rumah kediaman dua tingkat, terletak sebelah menyebelah. Lot 70285 beralamat di No 88Q, Taman Kekwa Fasa 5, Jalan Kekwa 10, Jalan Kuala Kedah, Alor Setar dan Lot 70284 beralamat di No 88R,
E Taman Kekwa Fasa 5, Jalan Kekwa 10, Jalan Kuala Kedah, Alor Setar.

[9] Pada 5 Mac 2018, responden pertama dan responden kedua telah membeli Lot 70283 bersebelahan yang beralamat di No 88S, Taman Kekwa Fasa 5, Jalan Kekwa 10, Jalan Kuala Kedah, Alor Setar. Responden-responden
F bercadang untuk menggunakan premis kediaman di Lot 70283 tambahan tersebut sebagai tempat memberikan perkhidmatan fisioterapi dan rawatan lain untuk orang-orang tua yang tinggal di pusat jagaan Tee Nursing Care Center.

G

[10] Pada 26 Oktober 2017, responden-responden telah mendapat pembaharuan Lesen Permit Perniagaan No G 43/E)13/17 dan Lesen Iklan 10146 dan 10147 yang dikeluarkan oleh perayu untuk responden-responden menjalankan perniagaan pusat jagaan orang tua dan mempamirkan papan
H iklan di premis No 88Q dan 88R. Tempoh sah lesen permit perniagaan tersebut ialah satu tahun dan dikehendaki diperbaharui pada setiap tahun tertakluk kepada syarat-syarat yang dikenakan oleh perayu. Lesen permit perniagaan semasa responden-responden ialah untuk tempoh 1 Ogos 2019 hingga 31 Julai 2020.

I

[11] Pada 24 Januari 2019, perayu telah menolak 'Permohonan Kebenaran Merancang Terhad Untuk Membuat Perubahan Matan Bangunan Bagi 2 Unit Rumah Berkembar 2 Tingkat Sediada Dari Kediaman Kepada Pusat Jagaan Warga Tua Di Atas Lot 70283 dan Lot 70284 Seksyen 49, Bandar Alor Setar,

Kedah' yang dipohon atas nama Lee Lai Tee ('responden pertama'), Lee Siew Hong ('responden kedua') dan Chuah See Seng (ms 453 Rekod Rayuan Jld 3).

[12] Lanjutan daripada itu, pada 13 September 2019, responden pertama telah diserahkan dengan notis 'Tunai Syarat Lesen Pusat Jagaan Orang Tua' oleh perayu. Notis tersebut mengatakan seperti berikut (ms 464 Rekod Rayuan Jld 3):

> 2. Untuk makluman pihak tuan dikehendaki mematuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan oleh pihak Majlis. Oleh itu, tuan diminta untuk:
>
> 2.1. Ditegah menimbulkan kacauganggu bunyi bising pada waktu malam.
>
> 2.2 Dikehendaki menyediakan tong sampah yang sesuai dan sempurna.
>
> 2.3 Dilarang membuat halangan kereta/kenderaan kepada rumah-rumah jiran di kawasan tersebut.
>
> 2.4 Dikehendaki mengemukakan kebenaran merancang dari Bahagian Perancang MBAS.
>
> 3. Sehubungan itu, dengan penerimaan surat ini pihak tuan dikehendaki mematuhi syarat-syarat tersebut dalam tempoh (14) hari 27 September 2019 dari tarikh surat ini dikeluarkan. Jika pihak tuan gagal mematuhi arahan ini dalam tempoh yang ditetapkan, kelulusan lesen ini akan dibatalkan dan tindakan undang-undang akan diambil jika tuan masih menjalankan perniagaan.

[13] Pada 15 September 2019, perayu telah mengeluarkan notis kepada responden-responden untuk membatalkan lesen permit perniagaan responden-responden. Notis tersebut juga menghendaki responden-responden menghentikan operasi dan menurunkan papan iklan di premis tersebut. Dalam notis bertarikh 15 September 2019 tersebut, perayu memberikan dua alasan untuk pembatalan lesen perniagaan G43/e) 13/17 dan lesen iklan 10146 dan 10147, iaitu 'lesen premis nombor rujukan G43/e) 13/17 dan Iklan 10146, 10147 di Alamat 88 Q & R, Taman Kekwa Fasa 5, Jalan Kekwa 10, Jalan Kuala Kedah, 06600, Alor Setar, Kedah telah melanggar syarat lesen iaitu menyebabkan kacauganggu dan wujudnya bantahan daripada orang awam berkenaan pembukaan premis ini' (ms 447 Rekod Rayuan Jld 3).

[14] Pada 18 September 2019, responden ketiga menulis kepada perayu untuk 'Rayuan Lanjutan Lesen Operasi Pusat Jagaan Selama 36 Bulan'. Antara alasan responden ketiga mengapa lanjutan tempoh wajar dipertimbangkan ialah responden ketiga ingin tahu bentuk kacauganggu yang dikatakan berlaku kepada jiran-jiran berdekatan premis dan ketiadaan pengetahuan responden ketiga bahawa kebenaran merancang perlu didapatkan terlebih dahulu daripada Bahagian Perancang MBAS untuk pemajuan ketiga-tiga lot premis tersebut termasuk kerja-kerja tanah (ms 456–457 Rekod Rayuan Jld 3).

[15] Pada 19 September 2019, responden pertama dan responden kedua telah diserahkan dengan 'Borang D, Notis Supaya Memulihkan Semula Tanah dan Bangunan Kepada Keadaan Asal Dalam Hal Pemajuan Tanpa Kebenaran Merancang, Kaedah 14(1) mengikut s 27(2)(a) Akta Perancangan Bandar dan Desa 1976' oleh perayu.

Notis tersebut mengatakan seperti berikut (ms 450 Rekod Rayuan Jld 3):

> Bahawasanya pada pendapat pihak berkuasa perancang tempatan pemajuan yang butir-butirnya di bawah ini telah dijalankan tanpa kebenaran merancang.
>
> Dan bahawasanya pihak berkuasa perancang tempatan adalah puas hati bahawa suatu permohonan untuk 'kebenaran merancang' berkenaan dengan pemajuan itu telah dibuat di bawah seksyen 22/subsekyen 24(3) Akta Perancang Bandar dan Desa 1976 sebelum pemajuan dimulakan, diusahakan atau dijalankan dan pada menjalankan kuasa-kuasanya dengan wajar, PBPT telah enggan memberi kebenaran merancang bagi pemajuan itu:
>
> Kamu dengan ini adalah dikehendaki mematuhi dalam tempoh Empat Belas (14) hari dari tarikh notis ini disampaikan dengan kehendak-kehendak dinyatakan di bawah ini, supaya tanah itu akan dipulihkan semula setakat yang mungkin seperti keadaan sebelum pemajuan itu dimulakan.
>
> Ambil perhatian bahawa, Menurut subseksyen 27(9) Akta Perancang Badar dan Desa 1976, kegagalan mematuhi apa-apa kehendak notis ini dalam tempoh yang dibenarkan adalah melakukan suatu kesalahan dan boleh dikenakan denda tidak lebih daripada satu ratus ribu ringgit atau dipenjarakan selama tempoh tidak melebihi enam bulan atau kedua-duanya dan denda tambahan sehingga lima ribu ringgit bagi tiap-tiap hari kegagalan itu diteruskan selepas sabitan yang pertama bagi kesalahan itu.

[16] Pada 19 September 2019 dan 30 September 2019, responden-responden telah menulis kepada perayu untuk memohon supaya pembatalan lesen perniagaan responden ketiga ditarik balik. Antara alasan ialah mereka telah mengambil tindakan memberhentikan bunyi bising sejak aduan pertama bertarikh 24 Jun 2018 dan responden telah membelanjakan kos yang besar untuk renovasi kerja bangunan dan mengadakan pusat jagaan orang tua tersebut dan akan mengalami kerugian jika perpindah ke lokasi lain (ms 460–462 dan 467–469 Rekod Rayuan Jld 3). Mengikut rekod responden, terdapat 41 orang tua menginap di pusat tersebut yang masih berstatus rumah kediaman dua tingkat (ms 485 Rekod Rayuan Jld 3).

[17] Pada 6 Oktober 2019, perayu menolak permohonan lanjutan tempoh masa yang dipohonkan oleh responden ketiga (ms 481 Rekod Rayuan Jld 3).

[18] Pada 30 Oktober 2019, responden-responden telah memfailkan permohonan semakan kehakiman (*judicial review*) bagi mencabar keputusan dan notis-notis yang dikeluarkan oleh perayu tersebut. Antara alasan yang dikemukakan oleh responden untuk memohon semakan kehakiman ialah

responden-responden tidak diberikan penjelasan berkenaan dengan alasan-alasan pembatalan tersebut dan tiada pendengaran diadakan oleh perayu untuk memberi peluang kepada responden-responden untuk memahami kesilapan dan/atau ketidakpatuhan dan membela diri (ms 95 Rekod Rayuan Jld 1). Responden-responden oleh itu memohon untuk mendapatkan relif-relif berikut (ms 86–87 Rekod Rayuan Jld 1):

(1) memohon satu perintah *certiorari* dengan tujuan untuk membatalkan keputusan Responden (perayu) bertarikh 15.9.2019 yang membatalkan Lesen Perniagaan Pusat Jagaan Orang Tua dengan No Lesen: G43/E)13/17 dan Lesen Iklan 10146, 10147 dan mengarahkan Pemohon (Responden-Responden) memberhentikan operasi perniagaan dan menurunkan papan iklan di premis-premis yang dikenali sebagai No 88Q & No 88R, Taman Kekwa Fasa 5, Jalan Kekwa 10, Jalan Kuala Kedah, 06600 Alor Setar, Kedah ('Keputusan Pembatalan');

(2) memohon satu perintah *certiorari* dengan tujuan untuk membatalkan keputusan Responden (Perayu) yang mengeluarkan dua Notis Kesalahan Serta Tawaran Kompaun dengan rujukan No 002604 dan No 000982, kedua-duanya bertarikh 14.10.2019, kepada Pemohon Kedua (Responden Kedua) ('Keputusan Notis Kesalahan');

(3) memohon satu perintah *mandamus* dengan tujuan mengarahkan Responden (Perayu) mengembalikan semula Lesen Perniagaan Pusat Jagaan Orang Tua dengan No Lesen: G43/E)13/17 dan Iklan 10146, 10147;

(4) bahawa Keputusan Pembatalan dan Keputusan Notis Kesalahan tersebut digantung dengan serta merta sehingga pelupusan akhir dan muktamad permohonan untuk semakan kehakiman ini;

(5) gantirugi dan kerugian yang dialami oleh Pemohon (Responden) akibat pemberian Keputusan Pembatalan dan/atau sepanjang kewujudannya, termasuk gantirugi teladan dan gantirugi aggravated ditaksirkan dan dibayar oleh Responden (Perayu) kepada Pemohon (Responden);

(6) bahawa kos-kos dalam permohonan ditanggung oleh Responden (Perayu);

(7) relif-relif selanjutnya atau yang lain sebagaimana yang difikirkan sesuai dan berpatutan oleh Mahkamah yang mulia ini.

Permohonan semakan kehakiman oleh responden-responden tersebut disokong oleh afidavit yang diikrarkan oleh responden pertama (ms 120–151 Rekod Rayuan Jld 2).

[19] Pada 3 Februari 2020, responden dan perayu telah memasuki satu perintah persetujuan bersama yang membenarkan responden meminda perenggan 5 dan perenggan 6 relif-relif asal kepada relif pindaan seperti berikut (ms 113 Rekod Rayuan Jld 1):

A (5) Memohon bagi satu perintah supaya gantirugi yang dialami oleh Pemohon-Pemohon akibat pemberian Keputusan Pembatalan dan/atau sepanjang kewujudannya, termasuk gantirugi teladan dan gantirugi aggravated dan dibayar oleh Responden (Perayu) kepada Pemohon-Pemohon (Responden-responden);

B (6) Memohon satu perintah bahawa kos-kos dalam permohonan dibayar oleh Responden (Perayu) kepada Pemohon-Pemohon (Responden-responden).

[20] Perayu ('Majlis Bandaraya Alor Setar') dalam afidavit jawapan mereka mengatakan bahawa perniagaan yang dijalankan oleh responden-responden iaitu rumah orang tua dan perkhidmatan urut tradisional yang beroperasi di C dua lot rumah kediaman tersebut telah dijalankan oleh responden-responden tanpa mendapatkan kebenaran merancang (*planning permission*) daripada perayu. Terdapat ubah suai material premis-premis responden-responden untuk tujuan menjalankan aktiviti perniagaan tersebut. Perayu juga D mengatakan operasi dan aktiviti responden-responden juga telah mendatangkan kacauganggu kepada jiran seperti menjemur pakaian dan tilam-tilam dan bantal di padang permainan kawasan perumahan tersebut. Terdapat juga bunyi bising daripada penghuni rumah orang tua yang mengganggu ketenteraman jiran-jiran di taman tersebut. Di samping itu E perniagaan rumah urut responden juga telah menyebabkan berlakunya halangan lalu lintas di kawasan tersebut oleh pengunjung-pengunjung rumah urut. Terdapat juga lampin-lampin (*diapers*) yang telah digunakan oleh orang-orang tua yang dibuang oleh responden secara bersepah tanpa menggunakan tong sampah yang sewajarnya. Atas semua kejadian tersebut, F terdapat aduan oleh jiran-jiran yang membantah kehadiran perniagaan responden dalam kawasan kejiranan dan taman perumahan tersebut. Dengan yang demikian perayu mengatakan responden telah melanggari syarat lesen perniagaan yang mewajarkan lesen tersebut dibatalkan lebih-lebih lagi perniagaan responden tersebut memerlukan satu kebenaran merancang G diperolehi terlebih dahulu oleh responden daripada Bahagian Perancang MBAS (ms 252–265 dan 299–304 Rekod Rayuan Jld 2).

PROSIDING DAN KEPUTUSAN MAHKAMAH TINGGI

H **[21]** Yang Arif Hakim Mahkamah Tinggi telah membenarkan relif-relif yang dipohonkan oleh responden-responden disamping memerintahkan perayu membayar kos sebanyak RM50,000 kepada responden-responden.

I **[22]** Antara alasan Yang Arif Hakim membenarkan permohonan semakan kehakiman responden-responden adalah seperti berikut (ms 53 Rekod Rayuan Tambahan):

92. A cursory examination on the exhibits such as the cancellation decisions, Form D, the appeal letters by the applicants seem to show one thing that the respondent had not provided nor informed the applicant of its reason for cancelling the business license.

93. My findings is fortified by reading the appeal letters written by the applicants to the respondent to attempt to find out the reasons behind the cancellation decisions. From the appeal letters, it is clear to me that the appellant were desperate in finding out the reasons for the cancellation decisions. It defies logic if one were to believe that the applicant were aware of the reasons for its cancellation decisions.

[23] Seterusnya Yang Arif Hakim membuat dapatan seperti berikut:

115. The respondent being a local authority is accountable for its decisions. As I have mentioned earlier, I am not convinced that the respondent had conducted proper investigation to inspect the purported complaint.

116. Furthermore, it is also vital to inform the complaints to the applicants when the complaints were first lodged to the respondent's attention. I cannot emphasize enough that by cancellation the license without proper explanation would cause humongous trouble to the public bearing in the mind the license involved here concerning a nursing home and a number of elderlies. Such decision ought to be made in proper course of hearing and investigation.

117. On totality of the aforesaid, I am of the considered view that the cancellation letters and Form D were made on grounds of illegality, irrational and procedural impropriety as propounded by *R Rama Chandran*. I find that the appellants had proved its merit in both JR13 and JR17 and I hereby allowed both reviews with cost of RM50,000 for both JR13 and JR17 subject to allocator.

[24] Perayu yang tidak berpuas hati terhadap keputusan Yang Arif Hakim tersebut telah memfailkan rayuan kepada mahkamah ini.

RAYUAN PERAYU

[25] Melalui memorandum rayuan bertarikh 13 Julai 2021, perayu memberikan alasan-alasan berikut dalam mencabar keputusan Yang Arif Hakim Mahkamah Tinggi:

(a) Yang Arif Hakim yang bijaksana telah khilaf dari segi undang-undang dan/atau fakta dalam gagal menghayati makna dan efek sebenar ss 80, 101(v) dan/atau 107 Akta Kerajaan Tempatan 1976 (Akta 176) dan/atau Undang-Undang Kecil 7, 8, 9, 14, 23 dan/atau 25 Undang-Undang Kecil Pelesenan Tred, Perniagaan dan Perindustrian (Majlis Bandaraya Alor Setar) 2010 ('UUK2010'), serta membuat dapatan undang-undang dan/atau fakta yang salah berkenaan peruntukan-peruntukan Akta 176 dan/atau UUK2010 tersebut, terutamanya berkenaan isu-isu berikut:

(i) kuasa dan/atau tanggungjawab statutori perayu dalam

memperbaharui dan/atau membatalkan lesen di bawah s 107 Akta 176;

(ii) kuasa dan/atau tanggungjawab statutori perayu dalam menghapuskan dan/atau menghalang kacauganggu serta aktiviti perniagaan yang tidak sah dalam kawasan perayu;

(iii) tindakan responden-responden yang menjalankan perniagaan secara tidak sah, menyebabkan kacauganggu dan/atau mengubahsuai dan menggunakan secara tidak sah; dan

(iv) tindakan perayu secara betul dan sah dalam memberhentikan dan menghalang aktiviti perniagaan responden-responden yang tidak sah dan/atau menyebabkan kacauganggu.

(b) Yang Arif Hakim yang bijaksana khilaf dari segi undang-undang dan/atau fakta dalam gagal menghayati makna dan/atau efek sebenar ss 19(1), 21, 22, 23, 25 dan/atau 27(2)(a) Akta Perancang Bandar dan Desa 1976 ('APBD 76'), serta membuat dapatan undang-undang dan/atau fakta yang salah berkenaan peruntukan-peruntukan APBD 76 tersebut, terutamanya berkenaan isu-isu berikut:

(i) kesalahan responden-responden dalam membuat pembinaan tanpa kebenaran dan tukarguna bangunan tanpa kebenaran;

(ii) budibicara dan tindakan perayu dalam menolak permohonan responden-responden untuk kebenaran merancang;

(iii) kegagalan responden-responden merayu kepada lembaga rayuan terhadap keputusan perayu menolak permohonan untuk kebenaran merancang;

(iv) responden-responden dihalang dan diestop daripada menyoal atau memperkatakan penolakan permohonan untuk kebenaran merancang; dan

(v) pengeluaran notis Borang D kepada responden-responden dibuat dengan sah dan betul di bawah s 27(2)(a) Akta Perancang Bandar dan Desa 1976.

(c) Yang Arif Hakim yang bijaksana telah khilaf dalam gagal mengambil kira dan/atau menghayati kesemua keterangan dan/atau dalam membuat dapatan atau keputusan yang bertentangan dengan kesimpulan munasabah yang tunggal yang boleh disimpulkan daripada fakta-fakta dan keterangan yang telah dikemukakan, terutamanya berkaitan isu-isu berikut:

(i) tindakan responden-responden yang menjalankan secara tidak sah, menyebabkan kacauganggu dan/atau mengubahsuai dan menggunakan bangunan secara tidak sah; dan

(ii) perayu telah dengan betul dan sah membatalkan lesen-lesen tersebut dan mengeluarkan notis Borang D tersebut.

(d) Yang Arif Hakim yang bijaksana telah khilaf dalam gagal mengambilkira dan menghayati dan/atau dalam membuat dapatan atau keputusan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip semakan kehakiman, terutamanya berkenaan isu-isu berikut:

(i) bahawa 'decision-making process' yang telah digunakan oleh perayu itu munasabah dan betul;

(ii) bahawa keputusan pentadbiran berdasarkan budibicara perayu tidak boleh dengan sewenang-wenangnya disoal atau dipertikaikan; dan

(iii) bahawa perayu telah bertindak secara munasabah dan bukan secara 'ultra vires'.

[26] Melalui memorandum rayuan tambahan perayu bertarikh 20 Oktober 2021, perayu telah membangkitkan alasan-alasan rayuan tambahan seperti berikut:

(a) Yang Arif Hakim yang bijaksana telah khilaf dari segi undang-undang dan/atau fakta dalam memutuskan bahawa responden-responden tidak tahu atau tidak dimaklumkan mengenai sebab-sebab untuk pembatalan lesen perniagaan berkenaan; dan

(b) Yang Arif Hakim yang bijaksana telah khilaf dari segi undang-undang dan/atau fakta dalam memutuskan bahawa perayu telah tidak menjalankan siasatan atau siasatan sewajarnya tentang aduan kacauganggu dan/atau aduan penggunaan premis secara tidak sah terhadap responden-responden.

ANALISA DAN KEPUTUSAN KAMI

[27] Kami mempertimbangkan terlebih dahului hujahan oleh peguamcara perayu bahawa responden-responden tidak memohon dan mendapatkan kebenaran merancang (*planning permission*) terlebih dahulu daripada Majlis Bandaraya Alor Setar ('MBAS') apabila menjalankan pengubahsuaian dan tukar guna premis dua rumah kediaman iaitu No 88Q dan No 88R, Taman Kekwa untuk menjalankan perniagaan rumah jagaan orang tua dan perkhidmatan urut tradisional. Peguamcara perayu menghujahkan bahawa permohonan untuk kebenaran merancang yang dibuat oleh responden-responden telah ditolak oleh perayu pada 24 Januari 2019. Maka yang demikian menurut peruntukan s 23 Akta Perancang Bandar dan Desa 1976, sekiranya responden-responden tidak berpuas hati dengan penolakan kebenaran merancang tersebut, maka responden-responden perlu membuat rayuan kepada lembaga rayuan negeri seperti mana yang diperuntukkan di

bawah s 23 Akta Perancang Bandar dan Desa 1976 tersebut. Responden-responden tidak ada membuat rayuan kepada lembaga rayuan. Oleh itu Yang Arif Hakim Mahkamah Tinggi telah tersalah arah di bawah undang-undang apabila menimbangkan dan mempersoalkan isu keperluan kebenaran merancang dan penolakan kebenaran merancang oleh perayu dalam membenarkan permohonan semakan kehakiman responden-responden.

[28] Dalam isu kebenaran merancang, Yang Arif Hakim mengatakan seperti berikut (perenggan 102 dan 103 alasan penghakiman, Rekod Rayuan Tambahan):

> 102. In addressing the issue of planning permission, the question is whether planning permission is needed in the first place. The respondent had submitted that the planning permission from the Planning Permission Unit is required where there is complaint against the license holder. In this context, I find it difficult to accept such policy when the applicants were not made of its requirement and later the license was revoked for planning permission was not obtained prior. Under such circumstances, it create instability and uncertainty in the local council and all the license application for whenever there is complaint new or additional rule could be inserted. The same cannot be said to situation when someone has not complied with the existing by-laws or rules or has breached it willfully.
>
> 103. In any event such policy was in existence and applicant were being obvious inadvertently, the next question I ask is whether the applicant was aware of its failure to obtain prior to the cancellation decisions. It is undisputed that the applicant had later attempted to apply the planning permission and/or appeal for extension of business license, but such non-compliance of planning permission was not informed to the applicant prior to the cancellation decisions. Once again, no opportunity was afforded to the applicants to overcome or remedy any non-compliance of the rules and requirements.

[29] Kami meneliti keterangan yang ada seperti yang dideposkan oleh pihak-pihak dalam afidavit masing-masing. Adalah suatu fakta yang tidak boleh disanggah bahawa permohonan responden-responden untuk kebenaran merancang telah ditolak oleh perayu pada 29 Januari 2019. Sejak 6 Ogos 2017 iaitu hampir dua tahun sebelumnya, responden pertama telah mempunyai pengetahuan tentang keperluan mendapatkan kelulusan merancang daripada perayu semasa responden bercadang untuk membuat tambahan dan ubahsuai sebuah rumah berkembar dua tingkat sedia ada di atas No 88Q, Taman Kekwa Fasa 5. Melalui surat bertarikh 24 Januari 2019 perayu telah memaklumkan kepada responden pertama dan responden kedua bahawa permohonan kebenaran merancang yang dipohon oleh responden pertama dan responden kedua telah ditolak. Melalui surat bertarikh 24 Januari 2019 tersebut juga perayu memaklumkan kepada responden-responden bahawa tindakan di bawah s 28 Akta Perancang Bandar dan Desa 1976 akan dilaksanakan oleh perayu. Jelasnya, responden-responden telah mempunyai pengetahuan tentang keperluan mendapatkan kebenaran merancang (*planning permission*)

sejak tahun 2018 lama dahulu melalui 'Permohonan Kebenaran Merancang Terhad Untuk Membuat Perubahan Matan Bangunan Bagi 2 Unit Rumah Berkembar 2 Tingkat Sediada Dari Kediaman Kepada Pusat Jagaan Warga Tua Di Atas Lot 70283 dan 70284, Seksyen 49, Bandar Alor Setar, Kedah Darul Aman Untuk Lee Lai Tee, Lee Siew Hong & Chuah See Seng' (ms 681 Rekod Rayuan Jld 10). Pada 24 Ogos 2019 seramai 12 orang penduduk Taman Kekwa tersebut membuat aduan bertulis kepada perayu. Penduduk tersebut mengadu bahawa operasi perniagaan responden yang menjadikan dua buah rumah kediaman sebagai pusat jagaan orang tua telah mendatangkan gangguan kepada ketenteraman penduduk Taman Kekwa lebih-lebih lagi dengan kehadiran seramai 100 orang pekerja asing yang menduduki premis responden tersebut. Penduduk tersebut memohon perayu menghentikan aktiviti perniagaan responden (ms 685–688 Rekod Rayuan Jld 10). Melalui surat bertarikh 13 September 2019, perayu meminta responden, antara lain, mengemukakan kebenaran merancang dari Bahagian Perancang MBAS (ms 704 Rekod Rayuan Jld 10). Arahan perayu tersebut adalah jelas bukan lagi meminta responden mengemukakan permohonan untuk merancang tetapi mengemukakan dokumen kelulusan merancang jika telah diperolehi oleh responden-responden.

[30] Berdasarkan kepada fakta-fakta yang terdapat, kami dapati responden-responden telah mempunyai pengetahuan tentang keperluan responden mendapatkan kebenaran merancang daripada perayu untuk pengubahsuaian lot-lot rumah kediaman kepada perniagaan dan rekod melihatkan seramai 41 orang tua menginap di premis tersebut walau pun kebenaran merancang tidak didapatkan terlebih dahulu oleh responden daripada perayu atas ubahsuai lot-lot rumah kediaman kepada perniagaan yang telah dilakukan oleh responden-responden di premis-premis tersebut.

[31] Seksyen 19 Akta Perancang Bandar dan Desa 1976 (Akta 172) melarang mana-mana orang daripada menjalankan apa-apa kemajuan (*development*) yang melibatkan perubahan penggunaan bangunan tanpa terlebih dahulu memohon satu kebenaran merancang daripada pihak berkuasa perancang tempatan. Dalam kes kita ini pihak berkuasa perancang tempatan bagi Bandar Alor Setar ialah perayu. Seksyen 21 Akta 172 memperuntukkan kaedah bagaimana permohonan merancang dibuat oleh mana-mana pemohon.

[32] Seksyen 2 Akta memberikan definasi kemajuan (*development*) seperti berikut:

> 'Development' means the carrying out any building, engineering, mining, industrial, or other similar operation in, on, over, or under land, the making of any material change in the use of any land or building or any part thereof, or the subdivision or amalgamation of lands, and 'develop' shall construed accordingly.

[33] Daripada definasi s 2 Akta 172 tersebut, adalah jelas apa-apa perubahan material atas kegunaan tanah atau premis bangunan termasuk dalam maksud kemajuan. Di dalam kes ini, responden-responden membuat pengubahsuaian atas dua lot rumah kediaman berkembar dan ditukarguna daripada rumah kediaman kepada premis perniagaan untuk menempatkan orang-orang tua dan perkhidmatan urut tradisional. Maka itu kebenaran merancang hendaklah didapatkan terlebih dahulu. Responden mempunyai pengetahuan atas perkara tersebut. Pemikiran terkemudian yang diutarakan oleh responden-responden bahawa mereka tiada maklumat awal atau tidak diberitahu oleh oleh perayu tentang perlunya mendapatkan kebenaran merancang wajar dilihat oleh Yang Arif Hakim secara saksama kerana fakta jelas melihatkan responden-responden ada pengetahuan awal terhadap perkara tersebut.

[34] Permohonan untuk kebenaran merancang oleh responden-responden telah ditolak oleh perayu pada 24 Januari 2019.

[35] Seksyen 23 Akta 172 memperuntukkan bahawa rayuan terhadap keputusan pihak berkuasa perancang (perayu) boleh dibuat kepada lembaga rayuan negeri dan rayuan tersebut hendaklah dibuat dalam tempoh 30 hari daripada tarikh keputusan tersebut disampaikan kepada pemohon. Dalam kes di hadapan kami ini, responden-responden tidak membuat apa-apa rayuan kepada lembaga rayuan terhadap keputusan perayu. Ini adalah keperluan dan kaedah di bawah statut. Maka itu responden-responden telah terhalang untuk menimbulkan atau membangkitkan semula sebarang isu berkaitan dengan penolakan permohonan kebenaran merancang dalam permohonan semakan kehakiman di hadapan Yang Arif Hakim Mahkamah Tinggi tersebut.

[36] Atas alasan yang kami huraikan di atas, kami perbendapat Yang Arif Hakim Mahkamah Tinggi telah tersalah arah yang menjurus kepada satu salah arahan dari segi undang-undang apabila membuat dapatan bahawa tindakan perayu yang mengarahkan responden-responden mendapatkan kebenaran merancang adalah tidak mengikut undang- undang, tidak munasabah dan tidak mengikut prosedur. Jelasnya dapatan oleh Yang Arif Hakim bertentangan dengan keterangan yang terdapat dan undang-undang terhadapnya. Oleh itu kami bersetuju bahawa hujahan perayu mempunyai merit dalam isu ini.

[37] Kami menimbangkan pula alasan rayuan dan hujahan peguamcara perayu bahawa Yang Arif Hakim Mahkamah Tinggi khilaf dari segi undang-undang dan/atau fakta apabila membenarkan permohonan semakan kehakiman responden-responden atas alasan responden- responden mempunyai ekspektasi undang-undang (*legitimate expectation*) untuk lesen perniagaan mereka tidak dibatalkan atau berhak untuk diperbaharui. Yang Arif Hakim mengatakan bahawa perayu tidak membuat siasatan untuk mengesahkan kewujudan kacauganggu dan bagaimana responden-responden

telah melanggar syarat lesen perniagaan mereka. Yang Arif Hakim juga memutuskan bahawa perayu telah gagal memberikan perayu peluang untuk didengar sebelum notis pembatalan lesen perniagaan dan iklan dibatalkan oleh perayu pada 15 September 2019.

[38] Permohonan semakan kehakiman oleh responden-responden (JR13 dan JR17) adalah untuk mendapatkan perintah certiorari mahkamah untuk mengenepikan dan membatalkan notis pembatalan lesen perniagaan dan iklan yang dikeluarkan oleh perayu kepada responden-responden pada 15 September 2019 dan membatalkan notis arahan perayu untuk premis-premis tersebut dipulihkan dan dikembalikan kepada bentuk asal.

[39] Peguamcara perayu menghujahkan bahawa responden-responden mempunyai pengetahuan tentang kacauganggu ketenteraman dan masalah halangan lalu lintas akibat daripada aktiviti perniagaan responden-responden di premis tersebut. Peguamcara perayu menghujahkan bahawa perayu telah beberapa kali mengeluarkan notis kepada responden-responden atas kacauganggu yang ditimbulkan daripada aktiviti perniagaan responden-responden. Antara kacauganggu tersebut ialah bunyi bising daripada penghuni premis termasuk sesi karaoke, penggunaan taman permainan di taman tersebut oleh responden untuk menjemur tilam dan bantal, pembuangan sampah yang tidak sempurna, halangan lalu lintas di sekitar kawasan premis tersebut di mana responden juga menjalankan perkhidmatan urut tradisional kepada pelanggan-pelanggannya. Semua perkara tersebut menjadi aduan dan ketidakpuasan hati kepada jiran dan pembeli kediaman di taman tersebut yang juga mempunyai ekpekstasi untuk tinggal dengan aman dan tenteram.

[40] Peguamcara responden-responden sebaliknya menghujahkan bahawa perayu tidak memberikan penjelasan kepada responden tentang kacau ganngu yang dikatakan berlaku akibat aktiviti perniagaan responden. Peguamcara juga menghujahkan bahawa perayu telah dinafikan peluang untuk didengar sebelum perayu membuat keputusan membatalkan lesen perniagaan dan iklan. Peguamcara responden juga menghujahkan bahawa responden telah mematuhi syarat lesen perniagaan yang dikeluarkan oleh perayu. Peguamcara perayu juga menghujahkan bahawa responden mempunyai ekspektasi yang sah (*legitimate expectation*) untuk aktiviti perniagaan mereka diteruskan dan lesen perniagaan tidak dibatalkan. Peguamcara responden juga menghujahkan bahawa perayu gagal membuat penyiasatan yang sewajarnya sebelum membuat keputusan membatalkan lesen perniagaan dan iklan responden. Peguamcara responden merujuk kepada kes berikut untuk menyokong hujahan responden: *Leong Pui Kun v Lembaga Jurutera Malaysia* [2001] MLJU 757, *Ang Sue Khoon v Majlis Bandaraya Pulau Pinang* [2016] 11 MLJ 516, *Syarikat Bekerjasama-Sama Serbaguna Sungai Gelugor Dengan*

Tanggungan Bhd v Majlis Perbandaran Pulau Pinang [1996] 2 MLJ 697, *Majlis Bandaraya Pulau Pinang v Datin Noorzaina binti Mat Zain & Anor* [2019] MLJU 46; [2019] 4 CLJ 36, *Mayland Valiant Sdn Bhd v Majlis Perbandaran Subang Jaya* [2018] 4 MLJ 685, *R Rama Chandran v The Industrial Court of Malaysia & Anor* [1997] 1 MLJ 145, *Ngiam Geok Mooi v Pacific World Destination East Sdn Bhd* [2016] MLJU 85.

[41] Seperti yang telah kami nyatakan pada awal penghakiman ini khususnya pada perenggan 20, tindakan dan keputusan perayu membatalkan lesen perniagaan dan iklan responden dan arahan untuk responden-responden mengembalikan premis kepada bentuk yang asal adalah dibuat setelah aktiviti perniagaan responden masih mendatangkan kacauganggu dan bantahan oleh penduduk Taman Kekwa. Fakta melihatkan responden telah mempunyai pengetahuan tentang kacauganggu yang ditimbulkan daripada aktiviti perniagaan mereka sejak tahun 2016. Bantahan oleh jiran-jiran masih berterusan hingga tahun 2018 dan 2019. Keterangan juga menunjukkan bahawa perayu telah mengeluarkan banyak notis-notis ke atas responden berkaitan kacauganggu yang diakibatkan oleh aktiviti perniagaan responden. Notis terakhir perayu kepada responden ialah bertarikh 13 September 2019 sebelum keputusan pembatalan lesen perniagaan dan iklan dibuat oleh perayu pada 15 September 2019. Pada 19 September 2019, lanjutan daripada pembatalan lesen perniagaan responden tersebut, perayu telah mengeluarkan Borang D Notis Memulihkan Semula Tanah dan Bangunan Kepada Keadaan Asal. Oleh itu keterangan adalah jelas melihatkan responden mempunyai pengetahuan bahawa penduduk Taman Kekwa ada membuat aduan kepada perayu dan tidak bersetuju terhadap aktiviti perniagaan responden dijalankan di kawasan kediaman taman tersebut. Tindakan penduduk membuat aduan kepada perayu adalah teratur daripada mereka dibiarkan berkonfrantasi secara langsung dengan responden yang mungkin akan menimbulkan masalah yang lain. Responden telah diberikan secukup masa untuk mematuhi keperluan undang-undang tetapi masalah kacauganggu masih berterusan sehingga pada 13 September 2019 perayu buat kali terakhir mengeluarkan notis kepada responden tentang kacauganggu yang masih berlaku.

[42] Dengan kegagalan mendapatkan kebenaran merancang, menukar kegunaan lot-lot kediaman premis kediaman dua tingkat kepada premis perniagaan pusat penjagaan orang tua dan perkhidmatan urut tradisional, dan kacauganggu berterusan yang masih berlaku, kami berpendapat perayu mempunyai budi bicara mutlak untuk membatalkan lesen perniagaan dan iklan responden-responden. Tindakan perayu tersebut bukan dilakukan secara drastik atau wewenang. Undang-undang tidak memperuntukkan hak untuk didengar diberikan kepada pemegang lesen perniagaan sebelum keputusan membatalkan lesen perniagaan dilakukan oleh pihak berkuasa pelesenan kerajaan tempatan. Kuasa tersebut boleh dijalankan baik semasa lesen

perniagaan masih sah laku atau semasa permohonan pembaharuan lesen perniagaan dan iklan. Mengadakan atau menambah sesuatu tatacara substantif yang tidak diwujudkan di bawah undang-undang adalah satu salah arah yang serius yang mewajarkan mahkamah ini diperingkat rayuan bercampur tangan terhadap keputusan Yang Arif Hakim Mahkamah Tinggi tersebut. Parlimen tidak memperuntukkan hak tersebut ketika undang-undang tersebut digubal dan diluluskan. Kami juga berpendapat 'legitimate expectation' tidak terpakai kepada responden-responden kerana responden-responden sejak dari awal telah gagal mematuhi undang-undang dan responden mempunyai pengetahuan penuh terhadap ketidakpatuhan tersebut. Responden tidak boleh mengatakan mereka berhak meneruskan aktiviti perniagaan dan mendapatkan pembaharuan lesen perniagaan untuk aktiviti perniagaan yang tidak sah dilakukan dipremis tersebut. Pentadbiran dan perjalanan undang-undang dalam kawasan pihak berkuasa tempatan akan menjadi huru hara (*chaotic*) jika ini dibenarkan tanpa dibendung dengan efektif oleh pihak berkuasa tempatan lebih-lebih lagi aktiviti menggunakan rumah kediaman yang terdapat kejiranan sebagai pusat perniagaan seperti responden jalankan tersebut.

[43] Prinsip undang-undang adalah mantap mengenai alasan-alasan permohonan semakan kehakiman seperti yang dijelaskan dalam kes *R Rama Chandran*, iaitu 'illegality'; 'irrationality'; 'procedural impropriety'; dan 'proportionality' sebagai alasan-alasan yang membolehkan sesuatu permohonan semakan kehakiman dibenarkan. Kami tidak bercadang membincangkannya satu persatu. Kami berpendapat keputusan oleh perayu tidak tergolong dalam mana-mana alasan tersebut untuk suatu semakan kehakiman dibenarkan.

KESIMPULAN

[44] Berdasarkan kepada alasan-alasan yang telah kami nyatakan di atas, kami membenarkan rayuan perayu dengan kos sebanyak RM30,000 meliputi kos di mahkamah ini dan di Mahkamah Tinggi. Perintah oleh Yang Arif Hakim Mahkamah Tinggi dengan itu diketepikan.

Rayuan perayu dibenarkan dengan kos sebanyak RM30,000 di sini dan di bawah; perintah Mahkamah Tinggi diketepikan.

Dilaporkan oleh Dzulqarnain Ab Fatar